

第二百一十一回国 参議院 憲法審査会 會議録 第五号

令和五年五月十七日(水曜日)

午後一時開会

委員の異動

五月十日

赤松 健君

友納 理緒君

五月十六日

松川 るい君

五月十七日

嘉田由紀子君

仁比 聡平君

補欠選任

進藤金日子君

松川 るい君

補欠選任

星 北斗君

嘉田由紀子君

補欠選任

舟山 康江君

井上 哲士君

出席者は左のとおり。

会長

幹事

中曽根弘文君

浅尾慶一郎君

片山さつき君

堀井 巖君

牧野たかお君

山本 順三君

熊谷 裕人君

杉尾 秀哉君

西田 実仁君

音喜多 駿君

大塚 耕平君

山添 拓君

青山 繁晴君

赤池 誠章君

白井 正一君

事務局側

憲法審査会事務局長

法制局側

法制局長

衛藤 晟一君

加藤 明良君

小林 一大君

古庄 玄知君

佐藤 正久君

進藤金日子君

中西 祐介君

星 北斗君

松下 新平君

松山 政司君

山田 宏君

山谷えり子君

石川 大我君

打越さく良君

小西 洋之君

古賀 千景君

辻元 清美君

福島みずほ君

佐々木さやか君

矢倉 克夫君

安江 伸夫君

山本 香苗君

浅田 均君

東 徹君

猪瀬 直樹君

磯崎 哲史君

嘉田由紀子君

舟山 康江君

井上 哲士君

山本 太郎君

加賀谷ちひろ君

川崎 政司君

本日の会議に付した案件

○日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査

(憲法に対する考え方について(特に、参議院議員の選挙区の合区問題を中心として))

○会長(中曽根弘文君) ただいまから憲法審査会を開会いたします。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査を議題といたします。

本日は、憲法に対する考え方について(特に、参議院議員の選挙区の合区問題を中心として)について、委員間の意見交換を所要一時間三十分を目途に行います。

発言を希望される方は、氏名標をお立ていただき、会長の指名を受けた後、御発言願います。発言が終わりましたら、氏名標を横にお戻しください。

一回の発言時間は各五分以内でお述べいただき、法制局に答弁を求める場合は、答弁を含め五分以内といたします。

発言時間につきましては、経過状況をメモで通知し、時間が超過した際はベルを鳴らしますので、あらかじめ御承知願います。

なお、御発言は着席のままです。それでは、発言を希望される方は氏名標をお立てください。

片山さつき君 ありがとうございます。自由民主党の片山さつきです。

○片山さつき君 ありがとうございます。自由民主党の片山さつきです。地方公共団体の憲法上の位置付けについて申し上げます。

現行の憲法では、地方自治という章に四つの条

文が置かれているだけですが、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的にも一体性のある広域地方公共団体としての都道府県、そして住民にとつて最も身近で密着している基礎的な地方公共団体としての市町村の位置付けは、憲法上明確にはなっておりません。日本国憲法は規律密度が相対的に低いとも言われますが、感染症対策や大規模災害等への対応で明らかになように、地方自治が果たしている役割の大きさを考えますと、憲法条文にしっかりと位置付けるべきと考えます。

合区問題についても、都道府県の存在の重みをしっかりと認識して考えなくてはならないと思っております。投票価値の平等は極めて大切な問題ですが、そのみを追求の余り、都道府県という単位が我が国の民主主義に果たしている役割を軽視してはならないと考えます。

憲法審査会で鳥取県の平井知事もおっしゃっておられました。令和四年に行われた三度目となる合区選挙では、鳥取県において過去最低の投票率を更に更新するなど、まさに民主主義衰退的な弊害が起きております。さらに、平井知事がおっしゃっておられましたように、明治二十三年の府県制以来、都道府県というものはほぼ変わらずに民主主義のユニット、つまり都道府県の知事や議会という存在が、これが民意を集約し、都道府県の単位で代表が選ばれ、それが国政と地方をつなぐパイプ役になってきたという現実がございます。そして、この仕組みはしっかりと我が国の民主主義に根付いており、それにもかかわらず、投票価値の平等という観点で機械的に都道府県という境目を取り払っていくことは、中長期的に見て民主主義の衰退なのではないかと懸念する次第です。

また、島根県の丸山知事もおっしゃっておられました。隣り合う両県の意見が国の大事業や国

家的プロジェクトについて異なることもあり、その場合、合区から選出された議員の立場は御想像どおり極めて困難となるわけです。

憲法四十三条から、国会議員は国民代表と解されますが、そのことで都道府県という民主主義のユニットから代表を選びたいという国民の思いを全否定してよろしいのでしょうか。

令和二年の十一月十八日の最高裁判決でも、都道府県という意義や実体、これらのことをしつかりと一つの要素として考慮すると、そういうこと自体が否定されるものではないと、そういう判決になっております。

鳥取以外の合区対象県でも、合区制度導入以降、投票率は著しく低下しておりまして、選挙から国民を遠ざける選挙制度では国民の代表を選ぶという議会制民主主義の根幹を弱めてしまうのではないのでしょうか。

既に全国知事会を始め地方六団体、そして三五もの県議会からも見直しの要望や決議が出されております。

共同通信が行った憲法に関する世論調査結果でも、憲法改正あるいは選挙制度の変更により合区解消を求める声は合わせると七六%、片や選挙制度は変えず一票の較差は正のための合区制度を活用するは二〇%にとどまっております。このままでは人口の少ない地方の声がいくら国政に届かなくなるのではないかと切実な危機感が日本中に広がっていると見られます。

そこで、まずは参議院を、政権選択の衆議院に対して、地方代表的な性格と多様な意見を反映させる性格に重きを置いた院であると捉え、都道府県単位の選挙区と全国比例という二つの投票行為から成る現行制度を基本にすべきと考えます。その上で、抜本的には憲法を改正して合区を解消してはどうかと考えておりますが、地方の府としての参議院の特徴に着目して、投票価値の平等ということからこぼれ落ちる利益を確保する観点で、都道府県との結び付きを参議院の役割として制度化してはどうかという御趣旨の憲法学者の御意見

もあることから、法律改正による合区解消についても議論を進めることはあり得ると考えております。

投票価値の平等は極めて大切だということはおもろんでございますが、合区問題も民主主義の根幹に関わる問題との認識で、参議院憲法調査会におかれましては、憲法審査会におきまして、これまでの議論や有識者からの意見聴取などを踏まえまして合区解消に向けて具体的な議論を進めていくべきと申し上げまして、私の発言を終わらせていただきます。

ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 杉尾秀哉君。

参議院の合区問題について、先月末、合区対象四県の知事、副知事より、参考人として意見聴取をいたしました。そこで口々に語られたのが、投票率の低下と無効票率の上昇や地方の声が届かなくなるなど、合区がもたらす深刻な影響です。民主主義の危機だという意見表明もありました。

しかし、いずれの出席者も、その解消策として憲法改正を挙げたものの、究極的な方法は問われない、矛盾がないのは憲法改正だがスピード感という観点からいうと様々な方法もある、まずは合区解消に向けた合意と前進を期待するなどといった、むしろ現実的な方策により早急に合区解消を図ることを優先すべきとの考え方でした。

また、昨年七月に決議を出した全国知事会会長の平井鳥取県知事も、決議の中にある憲法改正等の抜本的な対応により合区を確実に解消するの「等」は、法律による対処を意味していることを認めておりまして、これらを考えれば、自民党が言う憲法改正による合区解消は喫緊の課題でないことは明らかです。

さらに、参考人質疑の中で述べられた改憲論には様々な問題点があることも指摘しておかなければなりません。まず、平井知事は、歴史的な社会、経済、政治ユニットとして都道府県からの選出が必要だという、こういう認識を示しておりま

すが、全ての国民の投票価値の平等という憲法十四条に基づく人権を犠牲にすることを考えれば、正当性の根拠が不十分と、こういうふうに言わざるを得ません。

また、参議院を地域代表制や地方の府とすべきという、こういう主張についても、憲法四十三条が規定した参議院が全国民の代表であることと矛盾しますし、さらに、冒頭述べた合区による様々な弊害は改憲の法的正当性の根拠となり得るのかという問題や、合区選出の議員が両県にまたがる問題解決について、むしろ全国民の代表として必要な政治的調整の役割を担うことを期待されるという事情もあると思います。

これらのことを考えますと、憲法改正による合区解消も別の憲法上の矛盾を生じさせ、百年河清を待つかのごとくして、究極の解決策とならないのは明らかであります。

加えて、道州制やブロック単位の大選挙区制などの提案についても否定的な意見が大勢を占めたことを申し添えておかなければなりませんし、アメリカ合衆国の上院が人口に関係なく各州二人ずつ割り当てられていることになぞらえる議論も、この国の成り立ちからして憲法上の正当性を持ち得ません。

さて、ここで私どもの合区解消案を改めて説明しますと、合区の廃止は憲法改正によらずとも国会法及び公選法の改正によって解決する方策があるということ、二院制の下で参議院が国民のために果たすべき独自の役割や機能を構想し、それらの実現のために都道府県選出の参議院議員が必要不可欠であるということ、具体的には、参議院として、人口減など構造的な地方問題の解決や災害対応機能の充実強化などを担うための新たな委員会設置など国会改革が必要である、こういうものです。

こうした私どもの考え方に対しては、平井知事より、地方の課題を集中的に審議する場が参議院に常設されれば知事会としても協力したい、参議院に地方の意見を聞く場をつくってほしい、こう

した前向きな答弁がありました。また、こうした改革と並行して、衆議院の約半数の参議院の議員増も検討に値するでしょう。

いずれにしても、このまま合区問題を放置すれば、次は飛び地や、人口規模が異なる例えば私の地元の長野県や隣の山梨県といった都道府県同士が合区になるケースが生じることも避けられず、今後、本審査会の合区問題の議論においては、一票の較差が大きい県の関係者や有識者のヒアリングなどを実施するとともに、参議院改革協議会の議論に資することが求められます。

なお、最後になりますが、我が会派の法律による合区解消策では、緊急集会の機能強化が必須であることを付言いたします。なぜならば、投票価値の平等の根拠となる憲法十四条に対抗し得る根拠条文は、選挙制度の国会裁量を認めた四十七条と緊急集会の五十四条しか見出せないからであります。

今後示されるでありましょう緊急集会の各派見解において、これらの対極にある七十日間限定説など、違憲かつ立憲主義に反する見解を自民党さんが採用しないことを期待しまして、私の意見表明とします。

ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 佐々木さやか君。

○佐々木さやか君 公明党の佐々木さやかです。

合区問題について意見を申し上げます。先日の参考人質疑では、合区対象県の知事等から大変貴重な御意見をいただきました。合区対象県では合区後の参議院選挙区投票率が低下をしているということ、一部の県のみが合区対象となることへの不公平感を強く感じているという趣旨のお話でございました。

私ども公明党は、全国を十一のブロック単位とする個人名投票による大選挙区制を提唱してまいります。合区は特定の県のみが県単位の議員を選出できないことから、当該住民から多くの不満があることを認識しております。私どもの案は、投票価値の平等と地域代表的性格の調和の観点に立つもの

であり、一つの解決策となるのではないかと考えるものであります。

これに対して、参議院の選挙区は都道府県単位とすべきであり、合区は解消すべきとの意見もあります。しかしながら、日本国憲法は、第四十三条で、両議院は全国民を代表する選挙された議員でこれを構成するとしており、衆議院、参議院両院を全国民の代表としております。そして、その権能もほぼ同等とされていることが特徴であります。そのことから、一票の価値の平等が重要な憲法上の要請となっており、平成二十四年最高裁判決にあるように、都道府県を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はあります。したがって、現行憲法下で参議院の選挙区を都道府県単位とし合区を解消することは、現状難しいと言わざるを得ません。

そこで、憲法を改正し、参議院を都道府県の代表とするという議論が考えられます。しかしながら、その場合、現行憲法下で衆参ほぼ同等とされている参議院の権能をどう考えるのかという問題が生じます。

令和四年六月八日の本憲法調査会での上智大学の田健介参考人は、衆議院と参議院との権限関係について次のように述べておられます。

権限と組織は相関関係にあると考えられます。

二院制を取る欧州諸国を見ても、完全に対等の権限を持つイタリアの元老院では人口比例の議席配分が要請されているのに対し、立法では実質的に約一年間の停止的拒否権しか持たないイギリスの貴族院は任命制、同じく立法で意見が一致しない場合には国民議会の議決が優先されるフランスの元老院、これは間接選挙であり、人口比例、緻密な人口比例を論じる以前のやり方を扱っていません。両院の権限が対等であれば第二院の民主的正統性、すなわち投票価値の平等は強く求められ、非対等であるならばこの要請はかなり弱まるということとです。この論理は、日本においても同じだと考えられます。

それに続きまして、参議院が法案等の審議の際

に衆議院の判断に敬讓する態度を示していくならば、投票価値の平等の要請は弱まるのではないかと考えられます。二つのポイントを考え合わせると、参議院と衆議院とを対等で同じ役割を果たすものだという方向に寄せていくならば、その分、投票価値の平等の要請も衆議院と同様に求められることとなります。他方、参議院を衆議院と異なる形で民意を反映させるため、投票価値の平等にこだわらない選挙制度を考えるのであれば、特に立法に関する決定権限を弱めるべきだということになりますと、このようにおっしゃっております。

現行憲法でも、衆参の議決が異なった場合、衆議院が出席議員の三分の二以上の多数で再び可決した場合に法律となるとしておりますが、この法案の議決権を今よりも更に弱めるということはありません。

しかしながら、法案の議決権というのは、立法府、参議院にとつて最も重要な権能の一つであると考えます。衆議院と異なる多様な民意の下で選出されたとしても、それを法案の議決に反映できないとすれば、参議院の役割は現在と大きく異なるものになることが想像されます。もちろん、行政監視機能などの参議院の独自の議論は重要であります。都道府県代表ということについては、権限と組織の相関関係ということについて注意深く議論すべきと申し上げ、意見とさせていただきます。

○会長(中曾根弘文君) 東徹君。

○東徹君 日本維新の会の東徹です。

正直、今回もまた合区の解消かという残念な思いをいたしております。

合区解消は維新の考え方ではありません。前回、浅田議員も意見で述べましたように、日本にとつて最も危機的なことは、中国の脅威であり、台湾有事であります。優先すべき改正事項は憲法九条であり、緊急事態条項の設置、そして、静かなる有事と言われる人口減少問題に対応するためにも教育無償化が必要だということを上げさ

せていただきます。いかげん、この最高裁判所の違憲判決逃れのためのアリバイづくりではないと思いますが、この貴重な憲法審査会で合区解消はもうやめて、ほかの、衆議院と合わせて議論をさせていただきたいと思えます。

合区問題はまさしく人口減少が大きな要因であります。また、人口減少問題はまさしく政治の怠慢であります。日本が高齢社会に突入した一九九四年からまさしく問題視されたことであり、実際に二〇〇八年から人口が減少が始まり、手をとまねいて見てきただけの政治の怠慢、つまり国会議員の怠慢であります。合区解消したから問題が解決されるものではありません。

先日の国立社会保障・人口問題研究所が発表した資料では、二〇五六年には一億人割れ、二〇七〇年には八千七百万人と推計されています。今の四十七都道府県が多いのは明らかです。東京都は別として、人口八百万人の府県と人口五十万人の県と同じ広域行政として扱うには無理があります。非効率過ぎるのではないかと考えます。先日の音喜多議員からの発言もありましたように、港湾行政から警察、消防、医療まで小さな県でフルスペックで行うのは非効率、非合理的であると考えます。将来の人口推計を考えて、都道府県の合併や道州制を検討すべきです。

先日、合区解消の参考人質疑において来られていた島根県の丸山知事からは、極論かもしれませんけど、参議院、衆議院共に一人一票の投票価値の平等に重きを置くのであれば一院制で足りるのではないかと発言もありました。そこだけ切り取るつもりはありませんが、もうその思い、同じ思いだというふうに思いました。

二〇一三年に初めて議席をお預かりさせていただいたときに、自民党の大物議員から、君は一院制議論に入りなさいと言われました。自民党の先生からお誘いを受けて、そしてまた、名簿を見れば自民党の先生方がほとんどですね、一院制議論に入っておられました。参議院は衆議院のカーボンコピーと言われており、維新の会も一院制を目

指しておりますから、維新は全員賛成ですよというやり取りをさせていただいたことを覚えております。そのときにもまた「一院制国会が日本を再生する」という御著書もわざわざ二冊もいただきました。まさしく維新の考え方と同じだということに思えます。

同じく、参考人として来られた鳥取県の平井知事からは、合区によって投票率が下がったという発言がありました。

確かに、合区の対象になっている四県の投票率は合区前と比べて下がっています。例えば高知県の投票率を見ますと、合区が始まった平成二十八年が四五・五二%、令和元年が四六・三四%、令和四年が四七・三六%と、回を重ねるごとに上がってきております。島根県や徳島県でも、令和元年より令和四年の投票率の方が上がっているという結果も出ています。

合区という新しい制度によってやく住民に浸透してきており、投票率が上がってきたものと見ることができ、投票率についてはこれからも状況を見守る必要があると考えます。

また、徳島県と高知県の合区の投票率は令和元年が四二・三九%、令和四年は四六・五三%ですが、令和元年は宮崎県より、令和四年は石川県よりも投票率が高く、合区の投票率が他の都道府県を極端に下回っていることもありません。投票率を理由として合区の解消を言うには余りにも時期尚早であります。

憲法改正ではなく、そもそも選挙制度をどうするかという話であり、憲法を改正しなければならぬものではないと断言できません。どうしても参議院選挙で都道府県選挙区を維持し、毎回一人以上の当選できるようにするのであれば、比例区の定数を大幅に減らし、それを都道府県選挙区の定数に回すことで、議員定数を増やさなくても都道府県選挙区の一票の較差を抑えることができます。

例えば、ある試算によれば、比例区の定数を五十二人減らし、それを都道府県選挙区に持つてくれば一票の較差は二・八七四倍となり、令和四年

選挙の最大三・〇三倍よりも抑えられます。

是非そういった選挙制度を改正して、この合区を解消するのであれば選挙制度の見直しをすべきだということをお願いさせていただきます。意見とさせていただきます。

以上です。

○会長(中曾根弘文君) 大塚耕平君。

○大塚耕平君 国民民主党・新緑風会の大塚耕平君です。

我が党は、参議院における法の下の平等とは、単純な一票の平等ではなく、自身の居住する都道府県から少なくとも一人は代表を選出できる権利であることを立法府の意思として明確に主張すべきであることを従前から申し上げております。本審査会でも、四月五日に同様の意見を申し上げます。

そこで、今日は法制局長いらっしゃっていますので、二つお伺いをしたいと思います。

選挙における平等を一票における較差で判断している国は日本以外でどういう国があり、どのような判断をしているか、分かっている範囲で御説明いただきたいと思います。

二点目は、憲法や法律には一票の較差で選挙における法の下の平等を判断するとは明記されていない中で、司法が一票の較差で判断を下し続けている結果、その結果として合区のような事態が生じていることについて、三権分立の観点から問題ではないかと考えますが、いかがでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。まず、一点目の問題につきましては、諸外国の制度について見る場合には下院と上院に分けて見

てみる必要があるのではないかと思います。まず、下院につきましては、選挙区割り等について投票価値の平等が考慮されるのが通例であり、例えば、アメリカでは州内の選挙区間では可能な限り人口が同数でなければならぬとされる一方、ドイツ、フランス、イギリスでは選挙区間の平均人口や有権者数からの乖離に関する基準などが定められているところがございます。このほ

か、イタリアやカナダでは、憲法上、各州への定数配分は人口に比例して行うことが定められております。

また、アメリカ、ドイツ、フランスでは、較差や偏差等について、司法裁判所あるいは憲法裁判所によって違憲等の判決が出されたことがあるということがございます。

他方、上院につきましては、連邦制、世襲貴族制を取り入れるなど構成原理が違っているものが少なくなく、上院で人口比例を取り入れている国としては、間接選挙であるフランスや、小選挙区比例代表混合制であるイタリアなどがございすが、その較差は必ずしも小さいものとはなっていないというふうにご承知しております。

二点目につきましては、裁判所が憲法八十一条によって違憲審査権を付与されていること、憲法が選挙制度あるいは国会の裁量を伴っているものとして選挙に関する原則を規定しており、憲法十四条一項、四十四条ただし書が平等選挙について定め、その要請の中には投票価値の平等の要請が含まれることなどからすれば、裁判所が投票価値の平等の観点から両議院の選挙制度について審査を行うことが直ちに三権分立に反するようなこととはないのではないかと考えています。

ただ、最高裁も述べているように、両議院の選挙制度の仕組みの決定は、原則として国会の広い裁量に委ねられ、かつ、憲法が定める二院制の趣旨をいかなる選挙制度によって実現していくかは、参議院の性格、機能や衆議院との異なる反映も含め、国会の合理的な裁量に委ねられているほか、参議院選挙と投票価値の平等との関係の理解には様々な考え方があり、また、かつては五倍を超える較差を最高裁も合憲としていたにもかかわらず、次第に投票価値の平等を重視する姿勢を強め、参議院の選挙制度につき投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難いとし、その仕組み自体の見直しにまで最高裁が言及することの可否につきましては、あるいは議論の

あり得るところかもしれません。以上でございます。

○大塚耕平君 今、局長のお答えの中に、国会の合理的な裁量という言葉がありました。

私は、従前から申し上げているように、立法府の意思を明確にするべきだと思っておりますので、参議院に関しては、やはり各都道府県最低一人は選出をできる、これが立法府の意思であるということをお願いし、この参議院に関して、裁判所が単純な一票の較差で判決を下すことのないよう求めるという意思すら明確に立法府が述べるべきだと思います。

審査会ですつとこの議論をしているのはいいんですけれども、やはりどこかで我々の意思を明確にして、そのことを表明し、国権の最高機関たる立法府の意思を表明することを委員各位にお願いを申し上げます。

○会長(中曾根弘文君) 山添拓君。

○山添拓君 日本共産党の山添拓君です。日本国憲法制定に当たって、当時の政府は、参議院は地域別又は職能別に選挙された議員と任命制の議員で組織するという条文案を作っていました。しかし、この案は総司令部とのやり取りを経て取り下げられ、帝国議会の審議を経て、憲法四十三条一項、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」という規定になりました。

法制局に伺います。全国民の代表の意義について、当時、政府はどのように説明していたでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) 憲法四十三条に関して、憲法制定時の帝国議会において、金森國務大臣から、正しく国民の有様をある標準に照らして小さく写し出すものが国会でなければなりません、そのときに技術的な種々なる考慮からいたしまして、本当の姿が縮写されないことは、この四十三条の全国民を代表するという一つの要件の精神に顧みまして甚だ疑わしいなどといった説明がなされているところがございます。

○山添拓君 その審議の際に、参議院の地方区について、例えば各都道府県で二名ずつの議席を案分し、都道府県代表とするような意見は見られたでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) 当時の議論につきましては、今手元に資料がございませんのでつまびらかでないところはございますけれども、都道府県単位の選挙区、地域代表的な性格を事実上持つ選挙制度について議論がなされたということは承知しております。

○山添拓君 少なくとも、都道府県で二名ずつなどとするような制度にはなりません。むしろ地方区の定数は、各二名を基礎に人口比例であればいされました。憲法制定と参議院議員の選挙制度創設の当初から、地方区、現在の選挙区ですが、選出議員に地域代表や都道府県代表としての要素は予定されていなかったというべきです。一九八三年の最高裁判決が投票価値の平等を憲法上の原則と確認し、その要請を強めている下で、これを無視することは許されません。

四月二十六日の参考人質疑では、合区された二県の間で利害が異なることがあり、これは当該選挙区から選ばれた議員には葛藤のある難しい局面ではないかという意見が述べられました。しかし、米軍基地や自衛隊基地で進む大軍拡、整備新幹線や高規格道路といった大型開発、あるいは原発など、国政、地方政治と住民世論が対立するケースも多々存在します。そもそも民意は多様であり、一つの県でも一つの意見ということはありません。

一方、一つの選挙区から一人の議員しか選ぶことができない小選挙区制では、死票が多く、民意が反映されにくくなるのが避けられません。合区されれば一層深刻であり、地域の声が国政により届かなくなるのは言うまでもありません。日本共産党は、投票価値の平等を実現するとともに、多様な民意が正確に議席に反映する制度とするために、比例代表を中心とする全国十プロックの非拘束名簿方式の選挙制度とすることを提案

してきましたが、改めて強調したいと思います。
ところで、一票の較差をめぐる裁判例に参議院憲法審査会での検討に言及するものがあることをもって、当審査会で議論を重ねることが最高裁の要請に応えることになるかのような意見がこの幹事会で述べられたことがあります。

法制局に伺います。
二〇二二年参院選の較差訴訟の判決において、合区解消のための憲法改正の議論を当該判決の憲法判断の根拠、理由として明記しているものがあるでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

令和四年の参議院選挙についての定数較差訴訟における高裁判決で、参議院憲法審査会における合区問題を中心に参議院の選挙制度に関する議論が行われたことにつき言及するものはありますが、合区解消のための憲法改正についての議論を判断の根拠、理由として明記しているものはないものと承知しております。

○山添拓君 ないんですね。較差の是正に向けた姿勢として論じたものが九件、選挙制度の改革の議論として論じたものが四件、私が確認しただけでありました。裁判所が改憲による合区解消論を判断の理由としたものは、当然ですが一件もありません。この問題は、当審査会の議題ではなく、参議院改革協議会などで各会派が意見を出し合い、前に進めるべきです。

参考人質疑で意見を述べた四県の知事、副知事からは合区解消を求める意見が相次ぎました。二〇一五年、極めて乱暴な国会審議で合区が導入されたことへの強い憤りの声だと受け止めるべきです。

加えて、二〇一八年、自民党が導入を強行した特定枠制度は、国政上有為な人材を当選しやすくすることが目的だと説明されましたが、同党が特定枠に据えたのは、合区となった両選挙区で候補者とならなかつた他方の者であり、しかも、先般、その特定枠で当選した議員が県知事選挙に立候補し、辞職されました。

徹頭徹尾、党利党略で制度をゆがめ、有権者を愚弄し、あるうことか改憲の理由にするなど言語道断だということを述べて、意見とします。

○会長(中曽根弘文君) 山本太郎君。

○山本太郎君 先日、参考人質疑でお話をしてくださった合区対象県からの知事、副知事の皆様の御意見を短い言葉で要約するならば、合区のままではまずいと、何とかしてほしい、そういうことだと思います。それはそうですね。元々それだけの地域から一人ずつ国会に代表を送り込めていたものが、おまえらは二つ合わせて一人の代表しか国会に送り込めない合区になると、そういうふうなことにされていくから。それにより様々な弊害が生まれ、民主主義の危機だと参考人の方々は訴えたわけです。

これって予想されていなかったことなんですか。合区にする話と話し合われた際にそのような懸念は出てこなかったんですか。実際、合区によって生み出された弊害は、事前に警鐘が鳴らされたとおりになっているんです。つまりは、合区はやめると批判した会派の言ったとおり、予想どおりになっていくわけなんですか。いや、実際にやってみるまで分かんないんですよ。言うならば、余りにも先読みする力がないと自白することになりますね。そのような行き当たりばつたりの間抜けなやり方には日本の将来任せられないんです。私は、自民党はそのような間抜けではないと思っています。

先日の知事や関係者の憲法改正をしても何となくしてほしいというリアクション、合区にすべしと最初に絵を描いた者にとっては、これ想定内だったんじゃないでしょうか。最初からこういう混乱が狙いであったのではないのかなというふうに考えてしまうんです。一度合区にしてしまえば、当然地元から噴出する不満、これ憲法改正が必要だ、当事者たちから声が上がらざるを得ない。それを分かっていた上で、憲法改正につなげる動きの一つとして二〇一六年に合区というトラップを仕込んだのではないかと推察します。

憲法改正で合区の解消と自民党が言い出したのは二〇一八年二月。合区にしろから、合区を解消、憲法でまで約二年半なんです。合区が必要だと先頭で旗を振ってきた者が、返す刀で合区の解消を憲法改正でとは話がおかし過ぎるんですね。まるで辺り周辺に自分で火を放った者が後から消火器を売り歩くようなさまだな、そう思ってしまうんです。

ただの無能か確信犯か、どちらにしても迷惑でしかありません。そうではない、考え過ぎだと言ふならば、自分たちの不見識を国民にまづわびることから始めなければならぬんじゃないでしょうか。もし私がそちらの側であつたならば、合区にしたらこうなると想像すれば分かっていたことなのに、そこまで考えが及びませんでした、申し訳ありませんと、島根、鳥取、徳島、高知を土下座謝罪行脚をしなければならぬレベルだなと自分で思っています、自分がそっち側ならね。それもなく次の提案、改憲をおわせるなど筋違いもないところだな、そう思うんです。その段取りなしで憲法改正で合区の解消が必要だと主張されても、説得力全くありません。

この続きは、この後、二巡目で発言をさせていただきます。

○会長(中曽根弘文君) 山谷えり子君。

○山谷えり子君 自由民主党、山谷えり子です。発言の機会をありがとうございます。

本日は合区の問題ですが、その前に一言言及をお許しただければと思います。

先週の憲法審査会で、野党委員より、私が防災担当大臣のときに災害対策基本法の緊急政令に加えるべき事項は一切ないと取りまとめたのに、現任私が緊急事態について憲法改正が必要と主張することには矛盾がある、なぜかとの問いかけがありました。

政府で緊急政令事項の追加が検討されたのは二〇一二年の災対法改正時で、私が大臣になったのは二〇一四年九月から。当時の担当者とも確認しましたが、私の任期中は検討しておりません。私

が大臣のときの災対法改正は放置車両対策の強化であり、国家的緊急事態への対処の在り方は残された課題です。国民の生命と生活を守るためには、憲法への緊急事態条項新設が必要と今も考えております。

さて、合区問題を中心として、四月二十六日、本憲法審査会で合区対象の県の知事、副知事から御意見を聴取しました。合区となったことにより、無効票の増加など、地方の声が届きにくく、地方自治の崩壊の懸念など危機を訴えられたと思います。このまま過疎化の地方の議員の減少が続けば、行政サービスの格差すら生み出していくでしょう。

そこで、法制局に幾つか伺います。かつては最高裁も、選挙区について人々のつながり、地域的なまとまり具合を考慮することは許されると言っていました。しかし、近年、なぜこれらの要請は憲法上の要請ではないという判断に傾いていったのか、議論を単純化しているのではないかと、判断の背景をどう考えますか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

御指摘のとおり、最高裁は、例えば衆議院議員の選挙区割りをする場合の考慮要素として選挙区としてのまとまり具合を挙げるとともに、衆議院及び参議院の選挙制度において政治的な一つのまとまりである都道府県を選挙区の基礎を成すものなどとしておりましたが、投票価値の平等の要請を重視するに伴い、判決でのこれらの言及がなされなくなっております。

その背景には、投票価値の平等は憲法上の要請であるのに対し、それらは憲法の要求するものではなく、政策的な考慮要素の一つにとどまるものと考え方などがあるのではないかと考えられます。

以上です。
○山谷えり子君 全国知事会を始め地方六団体が合区解消等を求める決議を行っていますが、一方、最高裁は、合区解消のためには国会がどのような努力、対応をしたかによって判断するようにもなっております。

本来、憲法十四条の平等論の議論であるはずなのに、立法不作為の違憲性の議論になっていて、とうとうにも捉えられませんが、最高裁の判断、どういうふうに読み解いたらいんでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

御指摘のように、最高裁は定数配分規定等の憲法適合性を判断するに当たり、較差の判断基準などを示すのではなく、最高裁の判決を踏まえ国会がどのような対応や努力をしたのかによって判断するようになっております。

これをどう評価するかについては様々な議論があり得るところですが、国会の裁量を認め、その対応を促すものとの見方がある一方で、その論理が分かりにくいとか、憲法規範に照らして憲法適合性を判断するものではないことなどから、違憲の主観を生じているなどと問題視する議論もございます。

以上です。

○山谷えり子君 専門家の中には、議員と国民有権者との近接性は民主主義にとって重要との見解も示されており、この専門家の考えについてどう考えますか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

代表制あるいは選挙区制において、有権者と選出される議員との間における距離的、精神的な近接性やアクセスの容易性にも重きを置く議論があることは承知しておりますが、先ほども地域的なまとまりについて述べましたが、それが憲法的な意味を持ち得るものなのか、それとも選挙区の設定に際しての政策的な考慮要素にとどまるものかについては、議論が分かれるところではないかと考えております。

以上です。

○山谷えり子君 民主主義の根幹に関わる問題と言える合区解消です。議論が進むことを望みます。

○会長(中曾根弘文君) 福島みずほ君。

○福島みずほ君 立憲・社民の福島みずほです。選挙制度は目まぐるしく変わっています。一九

八二年、参議院全国比例区制から拘束名簿式比例代表へ、一九九四年、衆議院中選挙区から小選挙区比例代表並立制、二〇〇〇年、参議院拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制、二〇一五年、選挙年齢を引き下げて二十歳から十八歳、参議院選挙区選挙において一部の県で合区選挙区を導入、二〇一八年、参議院比例代表選挙において特定枠制度を導入、二〇一五年七月二十四日の参議院本会議において発議者要求のとおり委員会審査を省略して議題となったのが合区です。合区を設けることにした理由について、自民党の発議者からは、都道府県単位の選挙制を極力尊重しつつ、最高裁判決を踏まえて較差是正を目指すという考え方に基づくものであることが説明されました。

法上の価値というよりも、最高裁が言うので何とかかわさなければならぬというぐらゐの程度のものだということではないでしょうか。

自民党は合区を提案し成立をさせながら、合区解消のための憲法改正を言っていることが理解できません。

先ほど述べたとおり、選挙制度は目まぐるしく変わっています。自民党が合区に踏み切ったのは、つい最近の二〇一五年です。日本の憲法は硬性憲法です。都道府県単位で選挙制度を組み立てるべきで、例外を許さず許さないかどうかはこれまた時代によって変わってくると思います。百年、二百年単位で憲法は考えべきであり、選挙制度は公職選挙法改正で行うべきです。

また、自民党が合区を提案し成立をさせたのは、憲法十四条に基づく投票価値の平等に対する配慮があったからだと考えます。そのことはどうなるのでしょうか。投票価値の平等を憲法によって後退させることも問題です。歴史的な政治、経済、社会ユニットである都道府県選出が必要としていますが、他県の国民の投票価値の平等という憲法十四条を犠牲にすることの正当性が問題となり得ると考えます。

自民党は、議員定数不均衡を考え、合区制を提案し実現しながら、憲法改正をすれば議員定数不均衡も踏みにじることができると考えているのだとすれば、自民党にとって投票価値の平等は、憲

法上の価値というよりも、最高裁が言うので何とかかわさなければならぬというぐらゐの程度のものだということではないでしょうか。

国会は、投票価値の平等を重要な憲法上の権利と考え、それを根拠としながら、どのような選挙制度を取れば少しでも実現に近づくことができるのか、知恵を結集すべきなのです。

前述しましたが、どのような選挙制度を取るかについては、憲法で一律に決めるのではなく、公職選挙法で時代につれ、時代の要請に従い、十分熟議して決めるべきです。政治の意思決定の場における男女共同参画社会基本法が成立しており、余りに少ない女性議員を増やそうという機運も高まっています。女性議員やマイノリティーの人たちを増やすためには、ヨーロッパなどがそうであるように比例区重視をする必要があります。今後どのような選挙制度がいいのか、議員定数均衡を前提としながら、全体の枠組みは大いに議論されなければなりません。

地域代表制にすべき、参議院を地方の府にすべきという意見について述べます。

国会議員は国民の代表です。都道府県単位とすることは国民の代表と矛盾し兼ねません。また、都道府県単位にすることで参議院の権能を弱めることになりかねません。アメリカは合衆国ですが、州単位とする上院は下院と比べて限られた権能しか持っておりません。参議院の権能を弱めることには反対です。

金森大臣は答弁で、緊急集会が国会の代替機関である法的正当性は参議院議員が国民代表であることにありとされています。まさにそのことは参議院にとって重要なことではないでしょうか。

合区を解消するかどうかは憲法改正の問題とすべきではなく、公職選挙法の問題であるということとを強く申し述べ、私の意見陳述といたします。

○会長(中曾根弘文君) 中西祐介君。

から御意見をいただきましたが、集約的に申し上げれば、手段を選ばず、一刻も早く合区を解消を求めるということであつたらうというふうに思っています。特に、全国知事会長であられます平井知事からは、民主主義のユニットとしての選出方法や、憲法に基づく機能である立法裁量を国会が持つ選挙区制度を改正すべきという御主張は大変印象深く、共感するものであります。我々、国権の最高機関たる国会では、こうした地方六団体の皆さんの意見を通じた民意の反映というものを真摯に酌み取って、改正策に遅滞なく取り組むべきだというふうと考えています。

次回、二〇二五年参議院通常選挙までの合区解消を実現するためには、私は二つの方策で推進すべきというふうに考えています。

まず第一は、現在行われている参議院改革協議会の下で、院の改革も踏まえた超党派での法律改正による合区の解消というものを、法改正を目指すとということであり、そして第二は、投票価値の平等の要請に関わる憲法第十四条や、平井知事御指摘の憲法第八章の充実の議論など、憲法との関係における抜本的な改革の議論を本審査会で深めるということであります。

まず、一番目の法律改正につきましては、参議院定数訴訟における最高裁のリーディングケースである昭和五十八年判決で、投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準としていえるものではなく、国会が正当に考慮することができるほかの政策的目的のない理由との関係において調和的に実現されることに対応すべきことは、重ねて私からも主張させていただいておりでございます。

つまり、昨年六月に参議院改革協議会報告書の中で、多様な民意の反映、地域代表的な性格、参議院の独自性が本院に求められると各党の御意見により記載をいただきましたが、今後の改革協の中での議論を併せて、あらゆる手だてを尽くして法律改正による合区解消を実現すべきだということに考えます。

中西祐介君 自民党の中西祐介です。発言の機会をありがとうございます。

○中西祐介君 自民党の中西祐介です。発言の機会をありがとうございます。

前回、四月二十六日の四名の参考人の皆さんか

ら御意見をいただきましたが、集約的に申し上げれば、手段を選ばず、一刻も早く合区を解消を求めるということであつたらうというふうに思っています。特に、全国知事会長であられます平井知事からは、民主主義のユニットとしての選出方法や、憲法に基づく機能である立法裁量を国会が持つ選挙区制度を改正すべきという御主張は大変印象深く、共感するものであります。我々、国権の最高機関たる国会では、こうした地方六団体の皆さんの意見を通じた民意の反映というものを真摯に酌み取って、改正策に遅滞なく取り組むべきだというふうと考えています。

次回、二〇二五年参議院通常選挙までの合区解消を実現するためには、私は二つの方策で推進すべきというふうに考えています。

一方、後段申し上げた憲法改正の議論は、今後法律改正をしてもなお、以降の最高裁でより厳しい投票価値の是正というものを求める判断が下される可能性は否定できないという認識を持っていきます。現状の中、中長期的には平井知事の御言及のあった第八章の充実の議論や、四十七条に人口を基本としつつも行政区画や地勢等を総合的に勘案すべきと提起する自民党改正案等の議論も深めていきたいと思います。

地方自治を定める第八章では、護憲派の憲法学者とされる一橋大学の名誉教授の杉原泰雄先生の多くの御著書の中にもありますが、特に軽視され続けた項目として特筆して指摘がございます。先生の御主張を概説するならば、その軽視、地方自治の軽視は日本国憲法制定当初からのものであって、その根拠は明治憲法下の中央集権体制の建前を日本国憲法でも維持すべきと明言していた、当時地方制度を所管する大村清一内務大臣の言論でも明白と指摘があります。その支配的な地方自治権論が、現行憲法下でも若干の修正を加えただけにとどまっている。さらには、政治においても、また教育や研究の分野においても、誠にこの貧しい憲法における地方自治の位置付けを、国民の日常生活、括弧付きで社会的、経済的、文化的、生活、それと政治生活、人権の保障と民主主義の観点から、中央集権体制の欠陥を踏まえ、現状に適合的な地方自治の憲法論を創出することが不可欠である。それを怠れば、地域の衰退が進み、その結果として国民の生活も脅かされることになるというふうな御主張であります。

前回の平井知事も御指摘されました、明治下での憲法制定議論の中、政府顧問のモッセが地方自治強化論者でありながら、当時の日本では中央集権体制で国力増強を優先せねばならぬ事情で時期尚早として先送りされた経緯ということも符合する話であります。

我が国は今、大規模災害のリスクや人口一極集中の弊害に直面していることは広く共有されているところであるというふうに思います。合区解消

という民主主義制度の改正を早急に取り組むべきことはもちろん、戦争で国力が衰退し、他国の占領下にあった七十七年前の時代背景で作られた憲法がいまだ変わらぬことで露見するあらゆる弊害を放置することなく、真摯に憲法議論を進めていただくことを本審査会に求め、私の意見といたします。

○会長(中曽根弘文君) 猪瀬直樹君。
○猪瀬直樹君 日本維新の会、猪瀬直樹です。

合区問題に絡めて、今、合区問題やるのに僕は非常に消極的な気分なので、合区問題に絡めて憲法審査会の在り方について問題提起をさせていただきたいと思っております。

テーマの選び方をもう少し何とかならないかというふうに思うんですが、そもそも合区問題の前にテーマにした緊急集会の実態というのは、吉田茂首相が自由党で少数派だったので挽回しようとして解散したんだけれども、解散したらなお鳩山派が増えてしまっただけ、しょうがねえから半年もたずにばかやろう解散したんで、その結果、更に鳩山派が増えてしまっただけで、その結果、更に会開いて慌てて暫定予算を立てたと、そういうばかばかしい話の実態なんで、大騒ぎして論じるほどのものじゃないですね。

合区問題も、人口減少で過疎化が進行するのは不可避であって、これはもう食い止めようのない現実で、これジレンマなんです。だから、前向きな解決策はないと思っております。

今、ウクライナでロシアが侵略しているわけですから、こういうときに憲法九条問題とか自衛隊の位置付けとか、そういうのをテーマにしないと、この場が一体何なのかということになってしまっただけで、当事者性というか、時事的な当事者性に欠けているというふうに思うんです。ウクライナにピックアップトラックを僕は送って、これ装備品輸送の在り方についての問題提起なんです。四月五日の憲法審査会で、緊急集会についての事例については、いろいろあったから、それは僕

はGHQの頃から五五年体制までの話であつたにすぎないというふうな問題提起したら、青山繁晴委員が次の四月十二日の審査会において、それに對して自分はこう思うと、こういう討議らしい応じ方をさせていただいたんです。

青山委員のそのときの発言は、四月十二日の発言は、日本国憲法は日本が主権を喪失していた時代の昭和二十一年に公布され、昭和二十二年に施行され、すなわち使い始めたのは占領下の時代だから、日本は主権を失い国家でない状態の中にあつたわけで、サンフランシスコ講和条約が発効するまではそういう状態だから、客観的事実としては、日本国憲法は実質的に主権のない時代に制定され、施行されたものにすぎないから、安全保障というものは主権がないと存在しないから、その間に作られた憲法に国民を守る規定が薄いのは当たり前であつて、占領軍にあたかもお任せするようの特異な、つまり諸国の憲法と大きく異なる特徴を持つているのはこのためであつて、講和条約の発効から三年を経て、日本がようやく五五年体制になった頃に、まさにその異なる憲法が、違つて要するに状態にさらされるようになったと、こういう趣旨だと思つたんですけれども。

そういうやり取りがあつて、そういう、つまり何というかな、同じ日にやり取りが本当はあつたらしいんですけどね。つまり、同じ日にやり取りすると自由討議になるんで、そういうもう少し憲法審査会の在り方があるといいんではないかと。ちょっとめくってみたら、二〇一一年の十月二十一日に憲法審査会がスタートしているんですけどね。そのときにどういうふうなやることになつたかという、小坂憲次会長がこれより各委員の発言にしたいと思つて存じますということなんです。そういう言い方をされているのが第一回、これは二〇一一年の十一月二十八日に、第二回のときにそういうの始まつたんですけども、こういう意見表明というのは前例踏襲でだけでやつてきたんです、この間。

何でもこんなことを確認したかという、国会議員が政府側に対して質問するのは、大臣に答弁要求するわけだから、質問通告しないときちっとした答えが返つてこないから、それはしようがないよね。でも、国会議員同士が討議する場合にはそういう質問通告は要らないわけだから、自由討議にすればいいんで、自由にアドリブが入つていいわけですよ。自由討議の場でそのテーマの柔軟性を持たせて、いろんなテーマを入れてやっていくってキャッチボールのような展開ができれば、それが初めて具体的な中身に深まってく、アウフヘーベンしていくような中身になっていくと、こういうふうな思うので、憲法審査会の在り方について、合区問題、今日テーマですけれども、合区問題について余り意味を見出せないもので、あえてこういう言い方をさせていただきました。どうも済みませんでした。

○会長(中曽根弘文君) 矢倉克夫君。
○矢倉克夫君 公明党の矢倉克夫です。

先月二十六日の当審査会において、四名の方、参考人の御出席いただいて、参議院の合区問題、御意見を承つたわけでありまして、実際に投票率の低下や無効票の増加といった問題が生じていて、合区を解消すべきであると。

おっしゃっていただいたとおり、国政には多様な民意が反映される必要があつて、地方の声がないがしろになつてはいけません。地方の私も強く同意をすることで消極的に許容している御意見はあるかもしれませんが、積極的に推進しようという意見は特段ない私も理解しておりますし、合区解消のためにどうするかということを各党が知恵を持ち寄ると。

公明党は、先ほど佐々木議員から話があつたとおり、全国の十一のブロック単位にした個人名投票の大選挙区制をこれ提唱はしてるところであります、あえて繰り返したいしませんが。

その上に加えて、参議院が地域代表的性格を有すること、これを認める意義とともに、投票価値

がこれ唯一、絶対の基準ではないということも私も同意をするところであります。

その上で、また先ほどの佐々木議員の議論との繰り返しにも一部なるかもしれませんが、この合区問題の抜本的解決のために参議院を都道府県選出の地方代表の議院として位置付けるとのこと、これについてはやはり慎重に考えざるを得ないなというふうに思っております。憲法上許容される範囲で、法律上、選挙制度上、参議院を地域代表的性格を持たせる形にしていって、都道府県を単位とすることも含めてでありますけど、これはあり得る話なのかもしれませんが、憲法でこれを位置付けるといふことややはり意味合いが違ってくる。

なぜなら、まず第一に、参議院が、現行憲法が参議院に付与している様々な権能の正統性、これに大きな影響を及ぼしてしまうと。地方代表の議院であるが強調し過ぎると、憲法が予定している参議院の権能そのものを自ら否定してしまうおそれもあるというふうに思っています。

何度も議論をしている緊急集会、こちら、衆議院の不在時に参議院が国会の機能を代行するという制度がありますが、この意義付けと矛盾するという話もそうでありますけど、例えば、参議院では決算や行政監視に力を入れておりますが、地方代表の議院と位置付けられると、従来と同様に中央政府の決算や行政監視に力を発揮できるかということも議論が出てきてしまうというふうに思っています。

加えて、もう一つ懸念しているのは、憲法の定める代表制の根本に影響してしまうかということも。

憲法は四十三条で全国民の代表という形で規定をしており、これは、理解としては、全国民の代表というものは、特定の地域や選挙区の住民による命令委任を否定して、全国民の共通利益に基づいて審議、決定することを求める意味であるというふうな理解もしております。もし合区解消を目的に憲法に参議院の地域代表制を書き込むこととなる

と、規定ぶりによっては、国会議員が選出母体である地方の指令の枠内でのみ代表権を持つにすぎないという形になってしまう、こういう議論もこれまでの学説を延長で考えるとやはり生じてしまっているかもしれない。

あと、あわせて、現実的に参議院には今、比例代表選出の議員の方がいらっしゃる、このことの整合性という問題もあるわけでありまして。

このような議論、当然これは護憲か加憲かというふうな単純な区分けから発している発言ではなくて、参議院の独自性、我が国の二院制の機能発揮という国の統治の在り方をどうすべきかという観点からの意見であるということをおっしゃることをさせていただきたいというふうに思います。今後、立法府としては、二院制を採用した趣旨や参議院の独自性といった本質に立ち返った検討をしていくことが必要であると申し上げたいと思います。

あと、もう一つ付言をすれば、選挙制度の在り方を考えるときに、この地域の声を拾い上げるといふ声とともに、やはり若い人の声を拾い上げるといふと、多様な意見を拾い上げるといふこともまた考えなければいけない。こういう観点も含めて今後の参議院の在り方ということも少し考えていくことを個人の意見として申し上げます、私からの意見とさせていただきますたいと思っております。

以上です。

○会長(中曽根弘文君) 打越さく良君。

○打越さく良君 立憲民主・市民の打越さく良です。

参議院議員の選挙区における合区問題について、本審査会において、また本院の同僚議員全てが同意できる前提をまず置きたいと思っております。我が国の国会が二院制であること、本院が衆議院と同じく民選議院であることの二点です。参議院選挙区の合区問題はこの大前提から演繹されるべきであり、これを踏まえた二つの論点を述べます。第一の論点は、投票価値の平等か、地域代表か

です。

憲法第四十四条は、「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」とされており、投票価値の平等を要請しています。一方、国会議員が地域代表として位置付けられるかどうかについては、第四十三条、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」の中で特に定められていません。

合区を解消し、都道府県代表とすることは、投票価値の平等とのコンフリクトが発生します。現状の我が国の両院関係は、衆議院における予算の優越などを除けば比較的対等な議決システムであるため、両院制類型論の再考が求められることになるのではないのでしょうか。

学説では、参議院に地域代表という性格を与えることが可能だとしても、それだけでは、現在の参議院の相当に強い権限、権力を前提とする限り、投票価値の平等の要請を大きく後退させることはできないとされています。学説では、両院それぞれ異なる代表制を実現させる場合、投票価値の平等に基づいた代表院としての衆議院と、それによってこぼれ落ちる利益を代表する、それによつてこぼれ落ちる利益を確保する代表機関としての参議院を位置付けることが提案されています。

すなわち、地域代表制を理由に投票価値の平等の要請を後退させるためには、弱い参議院を制度化し、政府問責決議の限定化や国会承認人事の衆議院優越、法律案の議決に関する権限を弱めた上で、立法や府統制において適切な題材につき、地域、都道府県の立場、観点から審議、調査を行う組織、手続を導入することとされます。しかし、参議院において、対等、平等の院から権限縮小を行うことにコンセンサスは得られないものと考ええます。

二つ目の論点は、一票の較差です。憲法第四十三条において、「両議院は、全国民

を代表する選挙された議員でこれを組織する。」とされている以上、投票価値の平等が求められます。

最高裁判所は、選挙制度をめぐる国会の裁量には限界があるとしており、平成二十四年最高裁判決では、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式を改めるなど現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを行い、できるだけ速やかに前述の不平等状況を解消する必要があるとの指摘がなされており、現行制度につながる議論が開始され、平成二十四年改正公職選挙法附則の検討事項に抜本的な見直し記載され、平成二十七年の公職選挙法の改正につながりました。審議において自民党の発議者からは、昭和二十二年の参議院議員選挙法の制定以来一貫して維持されてきた、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の選挙制度を一部選挙区において改め、合区を行うものであり、抜本的な見直しに当たるとの見解が示されたのです。

現行制度はこれまで三回しか実施されていません。その際に導入された比例区特定枠は、自民党において、鳥取・島根、徳島・高知が合区されたことを受け、県代表を出せない県が二県出ることになり、地方の声が届きにくくなるから設けられたのだとされ、実際にそのような候補者調整が行われています。合区は是非、さらには選出された議員の正統性はどうかなどの総括が求められます。

以上、合区問題における二つの論点を示しました。これらの論点についてまず議論を行うことが求められます。

○会長(中曽根弘文君) 小林一大君。

○小林 大君 自由民主党の小林一大です。発言の機会をいただき、ありがとうございます。

合区問題について述べさせていただきたいと思っておりますが、その前に、昨年行われた衆議院議員小選挙区の区割り変更、いわゆる十増十減について一言申し述べさせていただきます。区割り変更を余儀なくされた地

元選挙民、選挙区民や議員の双方に大きな影響が生じています。

比較政治学が御専門の慶応大学柏谷教授は、二〇一五年の論文で、区割りの是正が行われたアメリカ下院議員の、下院議会の是正後の変化に関して、新しい選挙区に編入された有権者や、選挙区と行政区が地理的に一致していない地域の有権者の投票率の低下について研究され、投票率低下のメカニズムは、有権者がそれまでと異なる選挙区に編入されると、選挙区における政治情報、特に現職に関する情報を獲得するコストが高くなると、投票という形で政治判断を控える傾向が生まれる旨を示されています。

合区問題について、先般、四月二十六日の審査会では、合区導入以降、対象県の知事、副知事の参考人の方々が初めて国会において御意見を陳述されるという大変画期的な機会でした。私も、合区対象県の首長の方々の合区解消に向けた切実な思いを強く認識いたしました。

鳥取県の平井知事は、我が国において、明治二十三年の府県制以来、都道府県はほぼ変わらずにきており、これが民主主義のユニットと考えていること、都道府県の知事、あるいは議会という存在が民意を集約して、都道府県の単位で代表が選ばれ、それが国政と地方をつなぐパイプ役になっていくことが想定されていたとお考えをお述べになりました。しかし、合区により都道府県の境目が取り払われようとしており、民主主義のユニットとしての都道府県と知事、議会が国政と地方とを結んでいる仕組みが問われかねない事態が生じており、中長期的に見て民主主義を衰退させることになるのではと危惧されて、これは大変重要な指摘であったと思います。

鳥根県の丸山知事からは、都道府県から議員が選ばれないことへの弊害、すなわち合区された二つの県の間に関係が対立する問題が生じた場合、地方選挙や県議会の議決、また知事の方針といった各県のその県民の意思を確認する方法が合区の場合にはない中で、例えば隣り合う両県の意

見が国の事業や国家的プロジェクトについて異なることは十分にあり得て、そういった場合に、合区対象県の議員が国政でどういう立ち位置に立つかを判断していくための障害となる旨の指摘がありました。

徳島、高知両副知事からは、合区問題の抜本的解決には、地域代表制を採用しながら参議院に地方の声が都道府県単位で国政に反映される仕組みが必要であり、全国知事会からも要望は度々提出していることや、合区両県選挙区の現状について、投票率の低下、低迷と無効投票率の増加が一県一代表ではないという合区制度に起因する県民の関心の低下や失望と負のスパイラルを形成すると思われていること、そして、こうした状態の中では憲法改正により抜本的な対応を図ることが必要ではないかとの意見をお聞きできました。

これらは、今から八年前の合区導入以降におけるまさに切実な合区対象県の方々のお声であるとともに、自治体の首長としての広い視野からの国と地方との関係や我が国の今後の在り方に関する大変に貴重な御指摘でした。

私自身は、解散により民意を常時問われる衆議院とは異なる在り方が制度的に求められている私たち参議院において合区制度が今後も続くことは、参考人の皆様が述べられたように、かえって民意が阻害されていくことにつながりかねないことを懸念します。それよりも、国と地方のパイプ役としての代表をしつかりと確保していくことが、これまで同様現在、そして今後も求められているのであり、その意味で、国と地方との関係を強固にしていく国の形を、国家の根本法規である憲法を改正し定めることが大切ではないかと思

います。

自民党は、平成三十年三月に発表したいわゆる四項目のたたき台素案において、憲法改正による合区解消案をお示しましたが、本日は、前回の参考人質疑を踏まえつつ、合区問題等に関する意見を述べさせていただきます。合区問題については、本年秋に新たな最高裁の判断も示される旨

が報じられていますが、今後ともこの問題について審査会での議論が深まることを望みます。意見にさせていただきます。ありがとうございます。

○会長 中曽根弘文君 石川大我君。

石川大我君 立憲民主・社民の石川大我です。いわゆる一票の較差問題については、投票価値の高い地域、今の合区対象となっている鳥取県、島根県、徳島県、高知県の有権者の民意の反映に関する問題が大きくクローズアップされています。いかに地方の意見を国政に反映させるかに重きを置く意見が大半です。しかしながら一方で、投票価値の低い地域、いわゆる首都圏や関西圏、中部圏など人口の多い地域にはらむ問題も忘れてはなりません。

私からは、一票の較差の問題における都市部からの視点を考えてみたいと思います。

参議院選挙の一票の較差に関する歴代の最高裁判決はこうです。憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると判断されています。

例えば、令和四年七月の参議院通常選挙では、一票の較差が東京都と福井県で約三倍になりました。人口の少ない地域の意見が相対的に重みを増すということになります。福井県に比べ、東京都に居住する人の一人当たりの国政への影響力が低いものとなるのです。昨年の選挙では、定数六の東京都選出の参議院議員は有権者千四百五十万人の代表者ですが、定数一の福井県選出の参議院議員は六十四万人の代表者です。ところが、福井県の当選候補者の得票数は、東京都では全体の十一番目となっています。つまり、東京都で落選した四名の候補者の方が、福井の当選者よりも多くの投票を得ているのです。

仮に合区を廃止すれば、これら一票の較差などの問題は更に拡大することになります。仮に合区を廃止するために憲法を改正して各都道府県当たり最低一名の定員を定めたとしても、憲法十四条

はそのまま残っているわけですから、なぜ都市部の有権者の投票価値の平等をこれほどまでに犠牲にして地方の県単位の選挙区から一人を選出しなければならぬのかという問題は永久に付きまとうことになりません。つまり、投票価値の平等という人権を地方の声を国政に反映させるという主張のみで押し潰すことは、憲法の基本原理である基本的人権の尊重と国民主権、議会制民主主義の根幹に照らして、その憲法改正の取組そのものに深刻な憲法上の問題があると言わなければなりません。

つまり、参議院が真っ先に取り組むべきことは、歴代の最高裁判決の真摯な精査と、それを貫く基本的な論理に基づいた合区問題の解決を追求することです。

この点、冒頭に申し上げた歴代最高裁判決は、憲法の定める投票価値の平等についてこう述べています。「しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができると他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。」とも述べているところですが、

したがって、我が会派は、こうした問題意識から、二院制の下における参議院の在り方として、地方問題の解決や災害対処などの機能強化などの国会法の改革と公職選挙法の改正のセットで行う合区廃止策を提案しているのです。

最後に、この改革と都市部の一票の較差問題について付け加えますと、実は、人口急減と超高齢化に対する医療・介護サービスの体制確保などについては、近年においては、急激な高齢者数の増加など、都市部においてこそ、ある側面ではより深刻な問題となってきたところであり、

したがって、さきに申し上げた国会改革では、こうした都市部も含めた県単位の課題解決の取組

の推進によって、都市部も含めた地域住民の福利に資する検討が必要と考えております。そして、こうした検討の方向性は、最高裁判決が示す、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものであるか否かの評価においても一定の意義を有するものではないかとも考えているところであります。

以上です。

○会長(中曾根弘文君) 山本太郎君。

○山本太郎君 自民党は、憲法改正で合区を解消すると言っていますが、合区導入の際に力説していた投票価値の平等はどうか。自民党は、都道府県から改選ことに最少でも一議席選出する憲法改正を提案している。これは、一票の較差が拡大するとしてもこれ問題にしないという考えでしょうか。

自民党の憲法改正案を説明したホームページ、「憲法改正ってなあに?」というのを見てみると、合区解消案は次のように説明されています。現状は、人口減少が急速に進む地域で参議院の合区が発生している、東京などの都市部も区割り変更で選挙のたびに選挙区が変わり、誰に投票していいのかわからない、このままじゃ離島や過疎地の課題を言える議員がいなくなってしまうなど記載されており、こういった問題解決のために都道府県単位の選挙区、選挙制度を維持する憲法改正を行うのが自民党の考えであることが分かります。

このホームページにある、合区が発生しているとは何でしょうか。まるで他人事のような言葉選びですけれども、合区の生みの親は自民党です。俺の子じゃないというスタンスにも聞かせる表現には驚きです。人口減少が急速に進む地域と当たり前のように述べているのをおかしい。長年、政権与党にありながら、地方の人口減少を急速に進めてきた様々な新自由主義政策に対する自らの責任をどう考えているのか。

しかも、自民党の憲法改正提案で一票の較差がどうなるのかは何の説明もない。合区を導入する

際、提案者たちの主張を確認すると、憲法が要求する投票価値の平等を守る必要性、これ、かなり力説されているんですね。そこをどう担保するか触れていないのが自民党改憲草案です。草案じゃない、改憲案です。

この改憲案について、憲法学の高作正博関西大学教授は、全国の有権者に平等権を放棄させる一方、今の選挙区に残りたい国会議員の既得権益を守るための提案だと、その本質を見抜いた指摘をされています。

投票価値の平等が民主主義の基本。都道府県単位の選挙区制を憲法に明記すれば、投票価値が改善される余地なくなるんじゃないですか。事実上、都道府県単位として減らす方向の究極の形として合区が行われ、ここまで来た。結果、投票価値の平等に影響を及ぼしているのが現在なんです。よね。だから、今は合区解消とおっしゃっている。

まずは、この状態を早急に是正するため、合区によって毀損されたものをその法律の改正をもって正してあげる。短期的には、議員定数増も含めて、増やす方も含めて、現行憲法の下でできるあらゆる手段を講ずるべきです。

議員定数を増やすということに関しては、投票価値の平等を守りつつ都道府県単位の選挙制度を維持する策として複数の憲法学者が選択肢の一つとして挙げています。こういった専門家から見ても合理的と評価される案であり、検討対象から外すべきではございません。

合区の失敗を鑑みれば、自民党の改憲案のような憲法に都道府県単位の選挙区制を明記することは、改善の余地がなくなります。やっつてはならないことです。

長期的には、都道府県にこだわらず、比例代表制、ブロック制などを組み合わせるなどして、投票価値の平等と国会議員は国民の代表であることを担保すること、これを目指していくべきではないでしょうか。それら議論の主戦場は参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会など、更なる

掘り下げを行っていくべきです。

本審査会は、一票の較差が広がった原因である様々な違憲政策を掘り下げる必要があります。民営化による公共サービスの縮小、労働環境の破壊、不安定労働を広げ格差を拡大、大企業優遇の税制によって地方は疲弊、国内需要を削り製造業は国外に流出、生活必需品、食料の輸入拡大で国内の供給力を弱めるなど政策の失敗、資本家優位の社会の拡大によって生み出された地方の人口減少。一票の較差を小手先で語っても意味ないんです。

憲法改正ありきの審査会ではなく、ここまで日本が壊れた原因である様々な違憲施策の点検が審査会で話し合われるべき優先順位第一位であると申し上げ、終わります。

○会長(中曾根弘文君) 青山繁晴君。

先ほど猪瀬直樹議員から、今日のテーマであります合区問題にも絡めて、この憲法審査会での議員同志の意見の活発化が必要であるという意見が表明されました。私は、それに賛成する立場から、会長の許しを得て発言いたします。

猪瀬議員は私の前回の発言も紹介してくださいましたが、その際に、私は、憲法、百三条ある憲法のうち九十六条に、皆さん御存じのとおり、憲法改正規定がありまして、それは憲法が必要があれば改正されることを期待しているものでもあり、本当の意味の護憲主義というのはその九十六条も生かすべきときには生かすことではないのかという問題提起をいたしましたつもりであります。

その上で、九十六条を読みますと、これは行政としての在り方の規定ではなくて、当然、立法院から発議するということが前提になり、その後、この憲法改正についてのみは主権者の意見を直接国民投票でお聞きするという規定が明記されています。

それによれば、この憲法審査会で私たち立法院の議員同志が、猪瀬議員が御指摘なさったように、あえて申せば、打合せむしろなく自由に討議

をして、今の山本太郎議員のような御主張も含めて討議して意見を闘わせることは非常に有意義ではないかと思っておりますので、短いですが、私の意見表明といたします。ありがとうございます。

○会長(中曾根弘文君) 他に御発言もないようです。以上で委員間の意見交換を終了いたします。

本日の調査はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後二時十九分散会

五月十二日本審査会に左の案件が付託された。

- 一、憲法改悪を許さないことに関する請願(第一〇一五号(第一〇一六号)(第一〇一七号)(第一〇一八号)(第一〇一九号)(第一〇二〇号)(第一〇二二号)(第一〇二二号)(第一〇二二号)(第一〇二四号)(第一〇二五号))

第一〇一五号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 長谷川誠 外四十九名

紹介議員 井上 哲士君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇一六号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 古田ひとみ 外四十七名

紹介議員 伊藤 岳君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇一七号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 徳武勝 外四十七名

紹介議員 岩淵 友君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇一八号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 小原孝幸 外四十七名

紹介議員 紙 智子君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇一九号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 工藤清昭 外四十七名

紹介議員 吉良よし子君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二〇号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 熊谷忍 外四十七名

紹介議員 倉林 明子君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二二号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 吉田守 外四十七名

紹介議員 小池 晃君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二三号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 神奈川県藤沢市 根本啓一 外四十七名

紹介議員 田村 智子君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二三号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 吉田学 外四十七名

紹介議員 仁比 聡平君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二四号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 青木将 外四十七名

紹介議員 山下 芳生君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。

第一〇二五号 令和五年四月二十一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 横浜市 中村修 外四十七名

紹介議員 山添 拓君

この請願の趣旨は、第二号と同じである。